

LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

PAR

Fabrine THUILLIER

*Allocataire de recherche - monitrice à l'Université de Picardie Jules Verne
(C.R.I.S.P.A.)*

Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, le 5 novembre 1992, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est une convention ouverte du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire un instrument juridique contraignant à l'égard de tout Etat l'ayant ratifié et auquel pourront adhérer des Etats non membres après son entrée en vigueur. Son objectif est clairement affirmé dans le Préambule : il s'agit de protéger et de promouvoir un pan du patrimoine culturel européen que constituent les langues régionales ou minoritaires. Ce n'est que depuis une quinzaine d'années que l'existence de langues particulières au sein des Etats est perçue comme une question culturelle par les instances européennes ; jusque là, elle relevait de la problématique plus vaste de la reconnaissance par ces dernières de l'existence de minorités et de leurs droits¹ : l'échec des différentes initiatives entreprises sous l'angle des droits des minorités (et de leurs droits linguistiques) a conduit à déplacer le débat sur le terrain culturel.

Si des tentatives ont été entreprises après la seconde guerre mondiale pour que soient garantis par les nouvelles institutions européennes, notamment par le Conseil de l'Europe, des droits spécifiques aux minorités, elles ont rencontré l'opposition de nombreux Etats craignant que cette reconnaissance n'encourage les particularismes et les menées séparatistes ; la protection indi-

1. Voir sur ce point Woehrling (J.-M.): "Institutions européennes et droits linguistiques des minorités" in *Les minorités en Europe : droits linguistiques, droits de l'homme* sous la direction de H. Giordan, éd : Kimé, 1992, p 509.

viduelle des droits de l'homme organisée par le Conseil de l'Europe était jugée suffisante pour résoudre les problèmes des membres des minorités (et donc des minorités en tant que groupe). Ainsi, lors des travaux préparatoires à la Convention européenne des droits de l'homme, les propositions visant à garantir des droits spécifiques aux minorités n'ont pas été retenues. La seule disposition de cette convention qui se réfère aux minorités, l'article 14, ne les prend en compte que sous l'angle de la non-discrimination : en vertu de cet article, "*la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion (...) l'appartenance à une minorité nationale (...)*"². Par la suite, la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme ont confirmé à plusieurs reprises que la Convention ne garantissait pas aux minorités d'autres droits que celui de ne pas faire l'objet d'une discrimination dans l'exercice des droits reconnus par celle-ci en raison de leur appartenance à une minorité nationale : dès lors, les membres de minorités linguistiques ne peuvent se prévaloir de ses dispositions pour faire garantir leurs droits³.

Plusieurs tentatives ont bien été entreprises, en particulier par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, pour que soient élaborées des mesures complémentaires à la Convention européenne des droits de l'homme renforçant le principe de non discrimination ou prévoyant certains droits en faveur des minorités, principalement dans le domaine linguistique : elles se sont heurtées à la résistance de nombreux Etats et la discussion sera close par le rapport d'un comité d'experts gouvernementaux du Conseil de l'Europe aboutissant à la conclusion que la reconnaissance de droits en faveur des minorités n'était pas "nécessaire", rapport approuvé par le Comité des ministres⁴. Cette impasse a conduit à un changement de stratégie : d'une part le concept de "cultures et langues régionales ou minoritaires" a progressivement remplacé celui de "minorités nationales" et d'autre part, le débat jusqu'alors situé dans les organes "les plus politiques" du Conseil de l'Europe

2. Il convient de préciser que l'article 14 n'a en soi aucune existence indépendante. Il ne peut être appliqué par conséquent qu'en combinaison avec d'autres articles de la convention comme si il en faisait partie intégrante.

3. Dans l'affaire n° 8142/78 X contre Autriche, concernant un recensement linguistique en Autriche, la commission européenne des droits de l'homme a déclaré que "*la Convention ne reconnaît pas de droits à une minorité linguistique en tant que telle et la protection des membres de cette minorité se limite au droit à ne pas faire l'objet d'une discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention du fait de leur appartenance à une minorité nationale*". Dans plusieurs affaires, la commission a nié qu'un droit à la "liberté linguistique" fût inscrit dans la Convention: aff. n° 808/60, Isop contre Autriche concernant l'usage de la langue slovène dans une procédure civile, aff. n° 2332/64, X et Y contre Belgique concernant l'usage de la langue flamande dans une procédure civile. Dans l'affaire Fryske Nasjonale Partij et al contre Pays-Bas, n° 11100/84, la commission a relevé que les articles 9 et 10 "*ne garantissent pas le droit de se servir de la langue de son choix dans les rapports avec l'administration*".

4. Voir sur ce point Capotorti (F.), "Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques", Nations-Unies, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979, p 31.

a été déplacé au sein d'organes considérés "plus techniques", comme la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (C.P.L.R.E.)⁵. Cette Conférence s'est d'abord prononcée en faveur de mesures visant à "*protéger et restaurer les langues et cultures des communautés ethniques périphériques souvent menacées de disparition*" (Déclaration de Galway du 16 octobre 1975) ; puis lors de la Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de régionalisation, elle a recommandé l'élaboration d'une Charte européenne des droits culturels des minorités (Déclaration de Bordeaux du 12 février 1978) ; enfin à la suite de la Recommandation n°928 (1981) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe demandant au Comité des ministres l'examen de mesures ayant pour objectif "*l'adoption progressive de la langue maternelle dans l'éducation des enfants (...), au niveau culturel le respect et l'aide public en faveur de l'usage local des langues minoritaires normalisées et de leur usage courant dans l'enseignement supérieur et par les mass médias (...), au niveau politique (...), la possibilité d'adopter la langue (locale) comme langue officielle ou co-officielle par les pouvoirs établis dans ces territoires*", elle a décidé d'entreprendre l'élaboration d'une Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et mandaté un comité d'experts à cet effet⁶. Le projet élaboré par ce comité sera adopté par la C.P.L.R.E. le 16 mars 1988 et par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe le 4 octobre 1988, qui le transmettra au Comité des ministres : après soumission à un comité d'experts (le comité *ad hoc* d'experts sur les langues régionales ou minoritaires, C.A.H.L.R.) qui procédera à une réécriture partielle du projet, le texte définitif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sera adopté le 22 juin 1992 par le Comité des ministres⁷.

Comme on l'a déjà précisé, même si la Charte affirme dans le préambule que "*le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations-Unies (...)*", elle se place essentiellement sur le terrain culturel et

5. Voir sur ce point Woehrling (J.-M.), article précité, p 515.

6. Un mouvement semblable s'est dessiné au sein des Communautés européennes et plus particulièrement au sein du Parlement européen. Depuis 1979, celui-ci a procédé à l'étude de différentes propositions sur les minorités ethniques et linguistiques. Cette étude a débouché sur l'adoption d'un certain nombre de résolutions invitant les Etats à promouvoir les langues et cultures régionales dans l'enseignement, à reconnaître le droit d'utiliser les langues régionales ou minoritaires en matière administrative et judiciaire... Le Parlement européen s'est également prononcé en faveur de l'élaboration d'une Charte des droits des minorités ethniques et est à l'origine de la création du Bureau européen des langues moins répandues qui bénéficie d'un statut consultatif officiel auprès de la Commission. Cependant, l'apport de la Communauté européenne reste limité en raison de l'inaction du Conseil et des faibles interventions de la Commission. Voir sur le rôle de la Communauté européenne dans la défense des droits linguistiques, Woehrling (J.-M.), précité p 511 à 513.

7. Les dispositions du texte adopté par le Comité des ministres sont moins favorables aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires que celles du projet approuvé par la C.P.L.R.E. et l'Assemblée, le comité *ad hoc* l'ayant vidé d'un certain nombre de dispositions contraignantes.

évitée de s'engager sur celui des minorités et des nationalités. Mais l'idée de la protection de droits particuliers des minorités - en l'espèce les droits linguistiques - n'est pas absente de son esprit : en témoignent les références faites dans le Préambule au Pacte international des Nations-Unies mais aussi à l'Acte Final d'Helsinki et au Document de Copenhague (C.S.C.E. juin 1990) qui reconnaît aux personnes appartenant à des minorités nationales "*le droit de s'exprimer, de préserver et de développer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse (...)*" (Principe 4, paragraphe 32) et le rôle actif que doivent jouer les États dans ce domaine (paragraphe 33)⁸. Cette idée sous-tend également l'ensemble du dispositif : il s'agit de permettre aux minorités linguistiques d'apprendre leur langue maternelle et de pratiquer celle-ci dans la vie privée et publique, ce qui constitue un élément fondamental pour la protection et le développement de leur identité. Afin de ménager les susceptibilités étatiques et prévenir l'opposition d'États habituellement réticents à la reconnaissance de droits particuliers en faveur des minorités (France, Turquie, Royaume-Uni ...), la Charte se place sous l'angle de la protection du patrimoine culturel européen dont les langues régionales ou minoritaires sont un élément de richesse : les mesures prises en faveur des locuteurs de ces langues visent à la protection des langues régionales ou minoritaires, non à l'expression des droits linguistiques des minorités.

La Charte établit ainsi un certain nombre de principes qui doivent guider la politique des États en matière de langues régionales ou minoritaires et cherche à organiser en faveur de ces langues un champ d'application aussi étendu que possible (I). Toutefois, la nécessité d'élaborer un texte ni trop rigide, ni trop contraignant afin qu'il puisse prendre en compte la diversité des situations linguistiques existant en Europe et ne rencontre pas l'hostilité de certains États conduit à adopter une approche originale qui risque d'en limiter la portée, notamment en raison de la présence de certaines dispositions laissant aux États la maîtrise du champ d'application reconnu aux langues régionales ou minoritaires ainsi que le choix des langues concernées (II).

I - PRINCIPES ET OBJECTIFS DE LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

L'une des grandes originalités de cette Charte est qu'elle admet la possibilité de différencier les statuts des langues régionales ou minoritaires. Son premier objectif est la reconnaissance par les États d'un certain nombre de principes établissant une protection minimale applicable à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur leur territoire (A) ; cepen-

8. Dans le paragraphe 34, le Document de Copenhague affirme que "*les États participants s'efforceront de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales indépendamment de la nécessité d'apprendre la ou les langues officielles de l'État concerné auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue ainsi que si c'est possible et nécessaire de l'utiliser dans leurs rapports avec les pouvoirs publics conformément à la législation nationale en vigueur*".

dant, elle cherche à aller au delà de la formulation de principes généraux et organise en faveur de ces langues un champ d'application aussi vaste que possible : compte tenu de la diversité des situations linguistiques existant au sein des Etats, ces mesures ne sont pas établies en faveur de toutes les langues régionales ou minoritaires, le choix de celles-ci étant laissé à la discrétion des Etats (B).

A) Les principes généraux établis par la Charte

En vertu de l'article 2 paragraphe 1 de la Charte, les Etats s'engagent à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires qui répondent à la définition de l'article 1, - définition plutôt large puisqu'il s'agit des "*langues pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat et différentes de la (des) langue(s) officielle(s)*" à l'exclusion des dialectes ou des langues des migrants⁹. La partie II (article 7) de la Charte établit un certain nombre de principes généraux qui doivent fonder "*la politique, la législation et la pratique des Etats*" dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées¹⁰ : les Etats signataires reconnaissent que les langues régionales ou minoritaires sont un élément de richesse culturelle (art. 7, par. 1, al. a) et s'interdisent toute mesure pouvant mettre en danger une langue : ils s'engagent par conséquent à respecter "*l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire*" (art. 7, par. 1, al. b). La répartition géographique des locuteurs de ces langues se révélant souvent complexe, il ne s'agit pas de demander aux Etats de faire coïncider dans tous les cas les aires linguistiques avec les circonscriptions administratives, mais de condamner les pratiques tendant à organiser les divisions territoriales de façon à rendre plus difficile la pratique d'une langue ou divisant une communauté linguistique en plusieurs circonscriptions. Les Etats s'engagent également à "*éliminer si (ils) ne l'ont pas encore fait toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiée portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci*" (art. 7,

9. La Charte considère qu'une langue est régionale si elle est parlée "*dans une partie limitée du territoire d'un Etat, dans laquelle (elle) peut par ailleurs être parlée par la majorité des citoyens*". Une langue est minoritaire si elle est "*parlée par des personnes qui ne sont pas concentrées sur une partie déterminée d'un Etat*" ou "*par un groupe de personnes qui bien que concentré sur une partie du territoire d'un Etat est numériquement inférieur à la population de cette région qui parle la langue majoritaire de l'Etat*". Cette distinction n'entraîne cependant aucune différence de statut juridique. Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, paragraphe 18, p. 7.

10. Le paragraphe 5 de l'article 7 prévoit l'application de ces principes aux langues dépourvues de territoire (exemple : le yiddish et le romani). Il précise cependant que "*dans le cas de ces langues, la nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente Charte seront déterminées de manière souple (...)*".

par.2). Conscients que ces seules interdictions ne sont pas suffisantes pour assurer le maintien et le développement de ces langues, les auteurs de la Charte ont prévu une action positive en leur faveur. Les Etats doivent ainsi tendre dans la politique qu'ils appliquent à l'égard de ces langues à leur "*organiser un véritable statut (même si le mot n'est pas dans le texte)*"¹¹ : celles-ci doivent pouvoir, non seulement être apprises et étudiées grâce à "*la mise à disposition de formes et moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés*" (art.7, par.1, al.f), mais aussi être utilisées le plus largement possible, la Charte prescrivant aux Etats de faciliter et/ou encourager "*l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée*" (art.7, par.1, al.d). Celle-ci prévoit également la participation des locuteurs de ces langues à la définition des politiques les concernant : en vertu de l'article 7 paragraphe 4, les parties "*s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues*" et "*sont encouragées à créer si nécessaire des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires*". Enfin, la Charte préconise "*la promotion des relations entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et les autres groupes du même Etat parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche*" (art.7, par.1, al.e) afin qu'ils puissent préserver et développer ensemble leur langue, ainsi que la promotion "*des formes appropriées d'échanges transnationaux (...) pour les langues régionales ou minoritaires pratiquées sous une forme identique ou proche dans deux ou plusieurs Etats*" (al.i).

Si les dispositions de la partie II de la Charte apportent un soutien important aux langues régionales ou minoritaires, elles ne constituent que des principes et des objectifs devant guider les Etats dans l'élaboration de leurs politiques à l'égard de ces langues, non des règles précises directement applicables. De plus, ces principes étant formulés de manière très générale, ils laissent aux Etats une grande marge d'interprétation et d'appréciation quant aux mesures à prendre pour leur mise en œuvre. Enfin, la Charte autorise les Etats à formuler des réserves aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 (art. 21, par.1), qui portent sur le principe de non-discrimination et l'interdiction de toute mesure pouvant mettre en danger une langue (par.2), sur la participation des locuteurs de ces langues à la définition des politiques les concernant (par.4) et sur l'application des dispositions de la partie II aux langues dépourvues de territoires (par.5).

Toutefois, la Charte ne se contente pas de la formulation de ces principes généraux ; elle prévoit une série d'engagements concrets en faveur de ces langues, engagements qui ne concernent plus l'ensemble des langues régionales ou minoritaires mais seulement celles désignées par les parties.

11. Fortier (J.), "Pour ne plus créer de langues mortes", Forum du Conseil de l'Europe, décembre 1992, p 21.

B) Les engagements concrets

L'avenir d'une langue régionale ou minoritaire ne dépend pas seulement de l'établissement en sa faveur d'un certain nombre de principes généraux ; il dépend également de la "*possibilité d'opérer à son sujet un effet de valorisation et de créer un marché linguistique qui en garantisse l'emploi*"¹². Pour qu'une langue puisse se reproduire et se développer, il est nécessaire qu'elle puisse être utilisée le plus largement possible, qu'elle dispose par conséquent d'un champ d'application aussi étendu que possible. Aussi, la Charte propose, dans la partie III, une série de mesures qui visent à garantir l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans un grand nombre d'échanges de la vie quotidienne, notamment en matière d'enseignement (art.8), justice (art.9), relations avec les autorités administratives et les services publics (art.10), médias (art.11), activités et équipements culturels (art.12), vie économique et sociale (art.13), échanges transfrontaliers (art.14). Les Etats ne sont pas tenus d'appliquer l'ensemble des mesures proposées par la Charte ; ils gardent la maîtrise du champ d'application reconnu aux langues régionales ou minoritaires. Ces mesures se présentent en effet sous la forme d'un catalogue d'options établissant des engagements minimaux ou maximaux, dont le choix est laissé aux Etats afin de leur permettre de trouver la formule correspondant le mieux "*aux caractéristiques et à l'état de développement*"¹³ de chaque langue régionale ou minoritaire.

Ainsi, en matière d'enseignement, le système d'options permet aux Etats soit d'assurer tout ou une partie de l'enseignement dans la langue régionale ou minoritaire concernée, soit d'intégrer son enseignement au cursus scolaire ; de même, si les mesures proposées par la Charte couvrent tous les niveaux du système éducatif (préscolaire, primaire, secondaire, technique et professionnel, universitaire, éducation des adultes), les Etats ont la possibilité de limiter leurs engagements à certains de ces niveaux ou de ne les appliquer qu'aux élèves "*dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant*".

En ce qui concerne la justice (art.9), l'éventail des possibilités offertes par la Charte est assez large : elles vont de l'acceptation que certains actes soient rédigés dans la langue régionale ou minoritaire concernée (requêtes, preuves écrites ou orales, actes juridiques établis dans l'Etat...) jusqu'à la possibilité de mener toute la procédure (en matière pénale et/ou civile et/ou devant les juridictions administratives) dans cette langue en passant par le droit pour les parties (ou l'accusé dans le cadre d'une procédure pénale) de s'exprimer dans leur langue maternelle ; l'utilisation de ces possibilités est cependant soumise à la condition qu'elles ne soient pas "*considérées par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice*" (art.9, par.1).

12. Giordan (H.), "Droits des minorités, droits linguistiques, droits de l'homme" in *Les minorités en Europe, op. cit.* p 30

13. Rapport explicatif, *op. cit.* par. 46 p 15.

En matière de relations avec les autorités administratives et les services publics (art.10), les dispositions de la Charte ont pour objectif principal de permettre l'emploi de ces langues : comme le souligne le rapport explicatif, *"il est clair en effet qu'une langue qui serait complètement exclue des rapports avec les autorités publiques serait en fait niée en tant que telle, car la langue est un moyen de communication publique et on ne saurait la réduire à la seule sphère des relations privées. D'autre part, si une langue n'a pas accès à la vie politique, juridique et administrative, elle perdra progressivement tout son potentiel terminologique dans ce domaine et deviendra une langue handicapée, incapable de formuler tous les aspects de la vie collective"*¹⁴. Aussi, la Charte propose de faire de ces langues dans les territoires dans lesquelles elles sont pratiquées le mode normal de communication avec les autorités administratives, les autorités locales et régionales et les services publics, c'est-à-dire de leur reconnaître un statut de "quasi-officialité"¹⁵, le recours à la langue officielle restant bien entendu la norme. Cependant, compte-tenu des situations différentes dans lesquelles se trouvent les langues régionales ou minoritaires, les Etats peuvent se contenter de veiller à ce que les locuteurs de ces langues puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ou s'engager simplement à permettre l'emploi ou l'adoption de patronyme dans les langues régionales ou minoritaires à la demande des intéressés.

Les dispositions de la Charte ont également pour objectif d'offrir à ces langues l'accès aux différents médias (art. 11) : radio, télévision, organes de presse. L'étendue de l'engagement des Etats est cependant fonction *"de la compétence, des pouvoirs ou du rôle"* qu'ont *"les autorités publiques (...) de façon directe ou indirecte"* dans ce domaine : dans le cas où les médias ont une mission de service public (par.1, al. a), la Charte demande aux Etats soit *"d'assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires"*, soit de *"prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions"* dans ces langues ; dans le cas où ils relèvent du secteur privé (al. b et c), il est admis que les Etats ne peuvent qu'*"encourager et/ou faciliter"* la mise en œuvre de ces mesures. En ce qui concerne les organes de presse (al.e), les Etats sont invités à *"encourager et/ou faciliter"* la création d'au moins un organe de presse ou la publication régulière d'articles dans ces langues. La Charte leur propose également de *"garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une telle langue (...)"* (art.11, par.2).

En matière culturelle (art.12), l'objectif de la Charte est que les Etats veillent à ce que ces langues reçoivent une place appropriée dans ce domaine *"dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle"* en la matière. Elle leur propose par conséquent *"d'encourager"*

14. *Ibid*, par.101, p. 30.

15. *Ibid*, par.103, p. 31.

l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires et de favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues" (al.a). Sont ainsi énumérées diverses mesures de soutien à la production, la publication, la diffusion et la promotion de ces œuvres.

En ce qui concerne les activités économiques et sociales (art.13), les dispositions de la Charte visent en premier lieu à éliminer les pratiques tendant à interdire ou à décourager l'emploi des langues régionales ou minoritaires (par.1). Les engagements proposés dans ce cadre constituent donc des traductions concrètes du principe de non discrimination. En second lieu, elle énumère diverses mesures concrètes visant à soutenir l'emploi de ces langues dans ce secteur (par.2) : définition par les Etats de modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc) ou d'autres documents financiers, réalisation d'actions encourageant l'emploi de ces langues dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public)...

Les dispositions de la partie III de la Charte ont donc pour objectif d'organiser en faveur de ces langues un espace de développement en favorisant leur emploi dans les grands secteurs de la vie publique ; *a maxima*, elles visent à ce que ces langues se voient octroyer un statut de "quasi-officialité". Toutefois, le fait qu'elle n'impose pas aux Etats une protection maximale et leur laisse le soin de définir l'étendue de cet espace par l'établissement d'un système d'options risque d'en limiter la portée.

II - DES MÉCANISMES SOUPLES ET PEU CONTRAIGNANTS

La nécessité d'élaborer un texte adapté aux différentes situations linguistiques existant dans les Etats et surtout qui ne heurte pas de front certains d'entre-eux, habituellement réticents à la mise en place d'instruments juridiques protecteurs des droits des minorités, a conduit à l'adoption de mécanismes souples et peu contraignants qui risquent de limiter l'apport effectif de la Charte. Ceux-ci se situent à deux niveaux : au niveau du choix des engagements des Etats et des bénéficiaires de ces engagements (A) ; au niveau du mécanisme de contrôle de l'application de la Charte (B).

A) Le mécanisme d'engagement sélectif

Par mécanisme d'engagement sélectif, il faut entendre la possibilité pour les Etats de choisir leurs engagements parmi ceux proposés par la Charte et d'en déterminer les bénéficiaires.

Cette liberté accordée aux Etats s'exerce, en premier lieu sur le choix des langues concernées par la mise en œuvre des dispositions de la Charte. L'article 3 paragraphe 1 autorise les Etats à déterminer librement les langues

auxquelles s'appliqueront les engagements qu'ils auront souscrits au titre de la partie III de la Charte relative aux engagements concrets : les Etats peuvent donc, sans méconnaître les dispositions de la Charte, décider qu'une langue reconnue comme langue régionale ou minoritaire sera exclue du bénéfice de ces engagements. S'il est précisé dans le rapport explicatif que les raisons qui conduisent à cette exclusion doivent être "*compatibles avec l'esprit, les objectifs et les principes de la Charte*"¹⁶, il reste que celles-ci relèvent de la seule appréciation des Etats, ce qui comporte un risque de décision arbitraire. De même, concernant la partie II de la Charte, si les principes généraux qu'elle établit sont en principe applicables à l'ensemble des langues pratiquées sur le territoire d'un Etat qui répondent aux définitions de l'article 1¹⁷, les Etats interviennent tout de même dans la détermination de ces langues puisque la Charte leur laisse le soin de définir celles qui correspondent aux définitions de cet article : il leur revient, "*en tant qu'autorités d'application de la Charte de décider si le mode d'expression pratiqué dans une zone déterminée de leur territoire ou par un groupe déterminé de leurs nationaux constitue une langue régionale ou minoritaire au sens de la Charte*"¹⁸. Ces langues sont donc soumises au principe de la reconnaissance interne : ce n'est qu'à la condition d'être reconnues comme langue régionale ou minoritaire par leur Etat qu'elles pourront bénéficier des dispositions de la Charte. On peut craindre que la volonté de certains Etats d'éviter la multiplication des groupes minoritaires sur leur territoire ne les conduisent à qualifier de dialectes des langues pour lesquels leurs locuteurs revendiquent un statut de langue régionale ou minoritaire.

En second lieu, les Etats sont autorisés à définir les dispositions de la Charte auxquelles ils souscrivent : ils ne sont pas tenus d'accepter les parties II et III de la Charte, mais peuvent limiter leurs engagements aux principes généraux établis par la partie II ; et la partie III se présente sous la forme d'un système d'options, les Etats ayant le choix entre des engagements minimaux ou maximaux. Ainsi, pour chaque langue concernée, les Etats indiquent dans leur instrument de ratification, d'approbation ou d'adhésion les dispositions qui seront appliquées, dispositions qui ne seront pas obligatoirement identiques pour chaque langue au sein d'un même Etat. Toutefois, la Charte limite dans une certaine mesure la liberté des Etats en imposant certaines conditions : en vertu de l'article 2 paragraphe 2, les Etats sont tenus d'"*appliquer un minimum de trente cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III*" (qui en compte environ une centaine) ; une répartition de ces engagements entre les différents articles est également prévue afin de garantir qu'aucun des grands domaines de la vie publique ne sera négligé : les Etats doivent ainsi choisir au moins trois paragraphes ou alinéas dans les articles 8 (enseignement) et 12 (activités et équipements culturels) et au moins un paragraphe ou alinéa dans les articles 9 (justice), 10 (relations avec les autorités administratives et les services publics), 11 (médias) et 13 (vie

16. Rapport, *op. cit.* par. 41, p. 14.

17. Voir *supra*.

18. Rapport explicatif, *op. cit.*, par. 40, p. 13.

économique et sociale). Le but de ce système d'options est d'introduire dans la Charte un élément de souplesse afin de prendre en compte la diversité des situations linguistiques. Il appartient donc aux Etats de choisir parmi les dispositions proposées celles qui correspondent le mieux aux caractéristiques et à l'état de développement de chaque langue. Ainsi, dans le cas où une langue régionale ou minoritaire serait pratiquée par un nombre important de locuteurs concentrés sur une partie du territoire de l'Etat et formant une population homogène, la formule choisie doit être "forte", une formule plus faible ne devant être, en principe, retenue qu'eu égard au nombre de locuteurs, à leur dispersion ou, à d'autres facteurs pertinents. Cependant, en laissant aux seuls Etats le soin de décider des mesures à prendre en faveur de ces langues ainsi que le choix des langues concernées, on prend le risque de voir certains d'entre-eux prendre des décisions non conformes à l'esprit, aux principes et aux objectifs de la Charte.

B) Le mécanisme de contrôle

Afin de permettre un contrôle de son application, la Charte organise un système de rapports périodiques soumis à l'examen d'un comité d'experts et du comité des ministres du Conseil de l'Europe : en vertu de l'article 15, les Etats parties sont tenus de présenter périodiquement (tous les trois ans) "*un rapport sur la politique suivie conformément à la partie II de la présente Charte et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées*" ; ces rapports étant établis par les gouvernements, ceux-ci sont ainsi invités à apprécier eux-mêmes la façon dont ils appliquent leurs engagements. Ils sont ensuite transmis pour examen à un comité d'experts indépendants, composé de personnalités reconnues pour leurs compétences dans le domaine des langues régionales ou minoritaires et désignées par le comité des ministres sur propositions des Etats parties¹⁹. Ce comité peut être saisi par des organismes ou associations qui attireront son attention sur des problèmes particuliers ayant trait aux engagements pris par les parties (art 16, par.2) : la liste de ces organismes et associations est limitée à ceux légalement établis dans un Etat partie et ils ne pourront intervenir que sur des questions concernant cet Etat, ceci afin "*d'éviter que des groupements qui ont leur siège hors de la partie concernée par l'application de la Charte puissent utiliser le système de suivi prévu par celle-ci pour susciter des dissensions au sein des parties*"²⁰. Le comité d'experts a la possibilité de vérifier les informations reçues auprès des Etats concernés et peut leur demander les explications et les compléments d'information nécessaires à son enquête. Cependant, il convient de préciser qu'il ne constitue en aucun cas une instance de recours pour les organismes visés à l'article 16²¹ : son rôle se limite au suivi de la mise en œuvre de la Charte et à la rédaction d'un rapport qui sera transmis au

19. Ce comité est composé d'un membre pour chaque partie. Ses membres sont nommés pour six ans et leur mandat est renouvelable.

20. Rapport explicatif, *op. cit.*, par. 128, p. 39.

21. *Ibid.*, par. 129, p. 39.

comité des ministres accompagné des observations des Etats concernés et de ses éventuelles propositions au comité ; c'est au seul comité des ministres, qu'il appartient de décider de la suite à donner à ces rapport (et de leur éventuelle publication) et d'adresser le cas échéant des recommandations aux Etats qui ne seraient pas conformés aux engagements qu'ils auraient souscrits. Or, comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des dispositions de la Charte sont formulées de manière générale et laissent aux Etats une grande marge d'appréciation quant aux mesures à prendre pour leur mise en œuvre ; aussi le fait d'abandonner la réalité du contrôle de l'application de ces dispositions à un organe diplomatique, composé d'Etats souvent réticents à condamner l'un des leurs, risque de ne pas constituer un contrepois efficace à la grande marge de manœuvre dont dispose les Etats.

Ouverte à la signature le 5 novembre 1992, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a déjà été signée par onze Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas et Chypre. Outre sa contribution à la préservation d'un pan menacé du patrimoine culturel de l'Europe, elle apporte également un soutien important aux groupes minoritaires désireux de développer leur identité en protégeant un élément fondamental de celle-ci : la langue. Le véritable enjeu de la Charte réside ainsi dans la reconnaissance par les Etats de la présence sur leurs territoires de communautés ayant une identité spécifique dont il convient de préserver les particularités, d'où la réticence de certains d'entre-eux, comme la France fidèle au principe de la "*République une et indivisible*", pour signer la Charte²². On assiste donc à un mouvement tendant à ne plus considérer l'Europe comme étant seulement "l'Europe des Etats" mais tendant à la prendre en compte dans sa diversité effective, c'est-à-dire comme composée de communautés particulières qu'il convient de reconnaître en tant que telles dans leurs spécificités.

22. Lors des travaux du CAHLR, certains Etats dont la France ont fait pression sur le comité des ministres pour que la Charte soit adoptée en tant que recommandation simple au lieu de devenir une convention.